

## Zahtjev za davanje saglasnosti za isplatu jednokratne naknade članovima Radne grupe za izradu Programa ekonomskih reformi Crne Gore za period 2025-2027. godina

### 1. Hronologija aktivnosti na izradi dokumenta

Dokument predstavlja osnovu za dijalog zemlje sa državama članicama i institucijama EU o makroekonomskim i fiskalnim pitanjima. **Program ekonomskih reformi** je najvažniji dokument u ispunjavanju ekonomskih kriterijuma u pristupnim pregovorima. S jedne strane, on predstavlja instrument za planiranje ekonomske politike zemlje i upravljanje reformama, koje imaju za cilj održavanje makroekonomske stabilnosti, jačanje međunarodne konkurentnosti i poboljšanje uslova za inkluzivni rast. S druge strane, Program ekonomskih reformi je osnovni element pristupa „fundamentalno kao prvo“ („fundamental first“) u okviru pregovora Crne Gore o pristupanju EU, posebno u oblasti ispunjavanja kopenhaskih ekonomskih kriterijuma. Dokument se sastoji iz dva ključna poglavlja: **(1) makroekonomski okvir i (2) fiskalni okvir.**

**Makroekonomski okvir** sadrži srednjoročne makroekonomske projekcije (BDP, inflacija, platni bilans) koje su predstavljene kroz sljedeća potpoglavlja:

- Najnovija ekonomska kretanja (Bruto domaći proizvod, Inflacija, Zaposlenost i zarade, Kreditna aktivnost banaka, Finansijski sektor, Eksterni sektor- Tekući račun, Finansijski račun, Međunarodna investiciona pozicija);
- Srednjoročni makroekonomski scenario i rizici (Osnovni makroekonomski scenario i rizici za ostvarenje, Potencijalni rast, Eksterni sektor i njegova srednjoročna održivost, Makroekonomski scenario nižeg rasta).

**Poglavlje o fiskalnom okviru** zasniva se na srednjoročnom fiskalnom okviru i budžetskim planovima za tri godine, i to:

- Strategija politike i srednjoročni ciljevi;
- Izvršenje budžeta u 2024. godini;
- Budžetski planovi za 2025. godinu;
- Srednjoročni budžetski izgledi;
- Strukturni bilans (ciklična komponenta deficita, jednokratne i privremene mjere, fiskalni stav);
- Nivoi i trendovi zaduživanja, analiza operacija „ispod crte“ i prilagođavanja tokova i stanja;
- Analiza osjetljivosti i poređenje s prethodnim programom;
- Kvalitet javnih finansija;
- Fiskalno upravljanje i budžetski okvir;
- Održivost javnih finansija.

U cilju dosljednosti između Reformske agende i Programa ekonomskih reformi, **dodato je posebno poglavlje o usklađenosti Reformske agende sa makro-fiskalnim okvirom** u cilju koherentnosti i kredibiliteta ekonomskih i fiskalnih politika.

**Proces pripreme PER-a za period 2024-2026.** otpočeo je u septembru 2024. godine kada je Vlada usvojila informaciju o pripremi ovog programa.

Proces izrade PER-a, shodno smjernicama Evropske komisije, mora da bude zajednički između Vlade i ostalih zainteresovanih strana. U tom cilju, **javna rasprava je pokrenuta u periodu od 09. do 28. decembra 2024. godine.** Nacrt programa je bio na raspolaganju predstavnicima medija i široj javnosti na web sajtu Vlade: <https://www.gov.me/clanak/javna-rasprava-o-nacrtu-programa-ekonomskih-reformi-crne-gore-2025-2027-rasprava-ce-trajati-do-28-decembra-2024-godine>.

**Okrugli sto u okviru javne rasprave Nacrta programa ekonomskih reformi održan je 16. decembra 2024. godine.** Prisustvovali su mu predstavnici Delegacije EU u Crnoj Gori, Ambasade Njemačke, Unije slobodnih sindikata, Privredne komore Crne Gore, UNICEF-a, Sekretarijata Savjeta za konkurentnost, Uprave za statistiku, Prijestonice Cetinje, Opštine Petnjica i druga zainteresovana javnost.

Nakon dobijanja svih predloga i sugestija tokom konsultativnog procesa, i na osnovu istog, unapređenja teksta PER-a 2025-2027, dokument je finalizovan.

## 2. Makroekonomski okvir

Globalna ekonomija je tokom posljednjih godina, uprkos pandemiji, geopolitičkim sukobima i ekstremnim vremenskim događajima, pokazala otpornost. **Prema projekcijama Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), globalni ekonomski rast će ostati stabilan, uz blago usporavanje sa 3,3% u 2023. godini, na 3,2% u 2024. i 2025. godini.**<sup>1</sup>

Najnoviji ekonomski pokazatelji sugerišu da će se rast nastaviti na kratki rok, ali po stopama blago revidiranim naniže u poređenju sa ljetnjim projekcijama. Prema jesenjim projekcijama Evropske komisije, očekuje se da će u 2024. realni rast BDP-a iznositi 0,9% u EU i 0,8% u Eurozoni, dok se, sa druge strane, za Njemačku, najveću evropsku ekonomiju, prognozira blagi pad ekonomske aktivnosti od 0,1%, dominantno usljed visoke neizvjesnosti i pogoršanih izgleda za trgovinu zbog slabljenja globalne tražnje za industrijskim dobrima. Očekuje se da će inflacija u Eurozoni u narednoj godini usporiti na 2,1%, sa 2,4% iz 2024. godine<sup>2</sup>.

**Međunarodne organizacije projektuju nastavak ekonomskog rasta Crne Gore,** te tako Svjetska banka očekuje da će Crna Gora u 2025. godini ostvariti rast od 3,5%, dok MMF i Evropska komisija projektuju još dinamičniji rast od 3,7% i 4,2%, respektivno.

Crna Gora je u prethodnom periodu pokazala otpornost u suočavanju s globalnim ekonomskim izazovima, uključujući inflacione pritiske, poremećaje u lancima snabdijevanja i energetska krizu, uspjela da ostvari rast koji je premašio regionalni i evropski prosjek.

**Prema preliminarnim projekcijama Ministarstva finansija, crnogorska ekonomija će u srednjem roku ostvariti prosječan godišnji rast od 3,7%, odnosno po godinama 4,8% u 2025, 3,2% i 3,1% u 2026. i 2027. godini.**

<sup>1</sup> World Economic Outlook, October 2024: Policy Pivot, Rising Threats (imf.org)

<sup>2</sup> Autumn 2024 Economic Forecast: A gradual rebound in an adverse environment - European Commission (europa.eu)

**Makroekonomske prognoze 2025-2027. imaju sljedeće komponente sa potrošne strane:**

- **Dinamiku rasta ekonomije Crne Gore u srednjem roku**, dominantno će opredijeliti snažna domaća potražnja (uticaj 3,9 p.p), sa privatnom potrošnjom i investicijama kao pokretačima privredne aktivnosti. Lična potrošnja domaćinstava biće podstaknuta rastom u turizmu i povezanim djelatnostima, rastom zaposlenosti i zarada, kreditne aktivnosti i doznaka iz inostranstva. Lična potrošnja domaćinstava će usljed implementacije reforme poreske politike, biti naročito snažna u 2025. godini sa rastom od preko 7% realno. Sa druge strane, predviđa se rast potrošnje države od 2,6% godišnje, usljed visoke tekuće potrošnje i planiranih kapitalnih ulaganja finansiranih iz javnih izvora. Makroekonomski okvir u srednjoročnom periodu predviđa nastavak oporavka i intenziviranje investicione aktivnosti, s prosječnom godišnjom stopom rasta od oko 5%, na osnovu javnih ulaganja u infrastrukturu, prosvjetu, zdravstvo i digitalizaciju, kao i na osnovu značajnih investicionih planova privatnog sektora, primarno u sektorima energetike i turizma. Dinamika rasta investicija biće podstaknuta Planom rasta EU, koji omogućava pristup finansijskim sredstvima za realizaciju kapitalnih projekata i sprovođenje strukturnih reformi. Dalje ublažavanje inflatornih pritisaka, nastavak smanjenja ključnih kamatnih stopa i unaprijeđenje domaćeg regulatornog okvira u srednjem roku, moglo bi doprinijeti povoljnijim investicionim perspektivama;
- **Neto izvoz će imati marginalni negativni efekat na privredni rast u narednim godinama, uprkos rastu u turizmu, zbog rasta uvoza za potrebe lične i investicione potrošnje.** U srednjem roku, predviđa se kontinuirani rast turističkog sektora, s prosječnim godišnjim povećanjem prihoda od oko 6,0% i daljom diversifikacijom strukture gostiju. U skladu sa povećanjem potrošnje i investicija, očekuje se rast uvoza od 3,5% godišnje u periodu 2025-2027. Takođe, predviđa se da će uvoz apsorbovati značajan dio povećane potrošnje i investicija, imajući u vidu nisku domaću proizvodnu bazu, što bi moglo predstavljati izazov za privredni rast u srednjem roku.

**Tabela 1: Crna Gora: Makroekonomske projekcije 2024-2027 – Osnovni scenario**

|                               | 2023   | 2024   | 2025   | 2026   | 2027   |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nominalni BDP u mil.€         | 6963.6 | 7416.7 | 7965.4 | 8372.8 | 8757.5 |
| Nominalni rast                | 17.5   | 6.5    | 7.4    | 5.1    | 4.6    |
| Realni rast                   | 6.3    | 3.8    | 4.8    | 3.2    | 3.1    |
| Inflacija (prosjeak)          | 8.6    | 3.7    | 3.8    | 2.5    | 2.3    |
| Deficit tekućeg računa, % BDP | -11.4  | -12.6  | -13.5  | -12.3  | -10.3  |
| (realne stope rasta u %)      |        |        |        |        |        |

|                                                |      |      |      |     |     |
|------------------------------------------------|------|------|------|-----|-----|
| Realni rast BDP-a                              | 6.3  | 3.8  | 4.8  | 3.2 | 3.1 |
| Domaća tražnja                                 | 5.0  | 4.0  | 5.9  | 2.4 | 1.6 |
| Potrošnja domaćinstava                         | 6.5  | 4.0  | 7.2  | 2.1 | 1.1 |
| Potrošnja države                               | 3.1  | 3.0  | 2.7  | 2.5 | 2.5 |
| Bruto investicije u osnovna sredstva           | 6.9  | 6.5  | 6.5  | 4.0 | 3.5 |
| Izvoz roba i usluga                            | 9.0  | 2.5  | 2.7  | 5.1 | 5.2 |
| Uvoz roba i usluga                             | 5.9  | 3.2  | 5.3  | 3.1 | 2.0 |
| rast u procentima ako nije naznačeno drugačije |      |      |      |     |     |
| Makroekonomski indikatori:                     |      |      |      |     |     |
| Rast zaposlenosti                              | 10.8 | 3.5  | 2.4  | 2.0 | 1.3 |
| Rast zarada (bruto)                            | 11.8 | 5.0  | 9.0  | 4.0 | 4.0 |
| Stopa nezaposlenosti                           | 13.1 | 11.7 | 10.6 | 9.9 | 9.2 |
| Neto SDI, %BDP                                 | 6.2  | 7.4  | 6.9  | 6.6 | 6.3 |
| Novoodobreni krediti                           | -6.0 | 15.0 | 15.0 | 4.0 | 5.0 |

Izvor: Projekcije Ministarstva finansija

### 3. Fiskalni okvir

Stabilnost i dugoročnu održivost javnih finansija u najvećoj mjeri determinišu poreska politika i politika upravljanja javnom potrošnjom.

Glavne karakteristike fiskalne politike u srednjem roku biće:

- nastavak smanjenja poreskog opterećenja na rad;
- usklađivanje akcizne politike sa EU direktivama u cilju oporezivanja proizvoda koji negativno utiču na zdravlje stanovništva;
- smanjenje "sive ekonomije" u cilju omogućavanja fer tržišne utakmice odnosno suzbijanja nelojalne konkurencije;
- reforma poreske i carinske administracije;
- uvođenje srednje stope PDV-a u cilju ujednačavanja stope PDV-a u turističkoj djelatnosti;
- bolje upravljanje poreskim dugom.

Shodno fiskalnom okviru, izvorni prihodi budžeta u periodu 2025-2027. godine, prate pozitivan trend. Stabilnost prihoda i pored značajnog smanjenja poreskog opterećenja na rad obezbjeđuje se kroz implementaciju novih mjera poreske i politike unapređenja poslovnog ambijenta.

Na drugoj strani, budžetski rashodi centralnog nivoa takođe će se kretati uzlaznom putanjom u navedenom periodu. Nominalni rast rashoda u narednom trogodišnjem periodu prevashodno je uslovljen:

- značajnim rastom izdavanja za finansiranje kapitalnih izdataka kojima se finansiraju infrastrukturni projekti;
- rastom transfera za socijalnu zaštitu (po osnovu projektovanog usklađivanja penzionih i osnovna materijalna davanja iz socijalne i dječje zaštite, a u skladu sa rastom prosječne zarade i inflacije);
- transfera institucijama, pojedincima, NVO i javnom sektoru i to prije svega u dijelu finansiranja sistema zdravstvene zaštite;
- implementacije novih politika (opisane u poglavlju – Mjere na strani rashoda u periodu 2024-2027. godine).

Kada je u pitanju strategija upravljanja javnom potrošnjom strategija politike bazira se na: reformi penzionog i zdravstvenog sistema – u cilju što adekvatnije socijalne zaštite građana, reformi sistema socijalne zaštite u cilju usmjeravanja socijalnih fondova onima kojima je to potrebno, reformi preduzeća u većinskom vlasništvu države, optimizaciji javne uprave kroz sprovođenje funkcionalnih analiza koje treba da identifikuju oblasti u kojima je neophodno izvršiti racionalizaciju broja zaposlenih i onih oblasti koje zahtijevaju dodatno kadrovsko jačanje u kontekstu zahtjeva iz EU agende i kvalitetnijeg pružanja javnih usluga, reformi sistema zarada u javnom sektoru, kao i zadržavanje visokog nivoa izdvajanja za finansiranje kapitalnih projekata i drugih infrastrukturnih projekata kojima se stvaraju uslovi za dugoročni rast i razvoj.

Dobro upravljanje javnim finansijama, jedan je od osnovnih preduslova ukupne makroekonomske i fiskalne stabilnosti, imajući u vidu da Crna Gora ne raspolaže instrumentima monetarne politike, u nedostatku emisije funkcije. Usljed navedenog, transparenta poreska politika, predvidiv i stimulativan poslovni ambijent i racionalno upravljanje troškovima, glavni su ciljevi kada je u pitanju kvalitet javnih finansija.

Shodno srednjoročnom okviru postiže se stabilizacija ekonomskih tokova kroz projektovano povećanje javnih prihoda, optimizaciju diskrecionih rashoda, što uz projektovano povećanje investicija i smanjenje inflacije daje doprinos dugoročnoj održivosti javnih finansija. U tom cilju, ostvarivanje suficita tekuće budžetske potrošnje u svim godinama projekcije, otvara prostor da se zaduživanje isključivo vrši za finansiranje infrastrukturnih projekata kojima se generiše nova ekonomska vrijednost i otplatu starih dugova.

#### 4. Procjena uticaja Plana rasta EU na makroekonomska i fiskalna kretanja

Novi Plan rasta EU za Zapadni Balkan je instrument kojim se želi ubrzati ekonomska konvergencija zemalja regiona ka prosjeku EU i u tom kontekstu, dinamizirati tempo reformskih napora, kao i približiti države regiona jedinstvenom zajedničkom evropskom tržištu.

Za potrebe dobijanja preciznije slike o srednjoročnom uticaju Plana na ekonomski rast Crne Gore, izvršena je simulacija sprovođenja javnih investicija predviđenih Planom rasta EU, po makroekonomska kretanja u srednjem roku. Za analizu procjene uticaja korišćen je Makroekonometrijski model za Crnu Goru (MMM), koji je dobijen podrškom EU kroz projekat IPA 2017. Procjena uticaja Plana rasta obuhvata javne investicije u iznosu od oko 200 miliona

euru, pri čemu u trenutku izrade procjene nije poznata dinamika povlačenja sredstava, kao ni ukupan iznos sektorske podrške po relevantnim oblastima.

Procijenjeni očekivani neto efekat projekata predviđenih Plana rasta EU na realni BDP iznosi oko 0,7% prosječno u srednjem roku, što znači da bi nivo domaćeg BDP-a na kraju 2027, bio niži za 0,7% u odnosu na izostanak realizacije javnih investicija koje obuhvata Plan rasta. Dodatni efekti projekata u srednjem roku uključuju rast privatne potrošnje (oko 0,5%), izvozne aktivnosti (naročito uslužnog sektora oko 1,6%), ali i rast uvoza zbog slabe proizvodne baze (oko 1,5%). Efekti su procijenjeni i na tržištu rada, pa bi neto efekat javnih investicija iz Plana rasta podstakao rast zaposlenosti od oko 0,3% u 2027. godini. Budući da je predviđeno da Plan rasta bude snažan finansijski podsticaj za implementaciju reformi, očekivani procijenjeni efekti u narednim godinama, mogu biti i viši, ukoliko bi podstakli dodatne kapitalne investicije iz drugih izvora finansiranja.

### Ocjena Evropske komisije o Programu ekonomskih reformi 2025-2027. godina

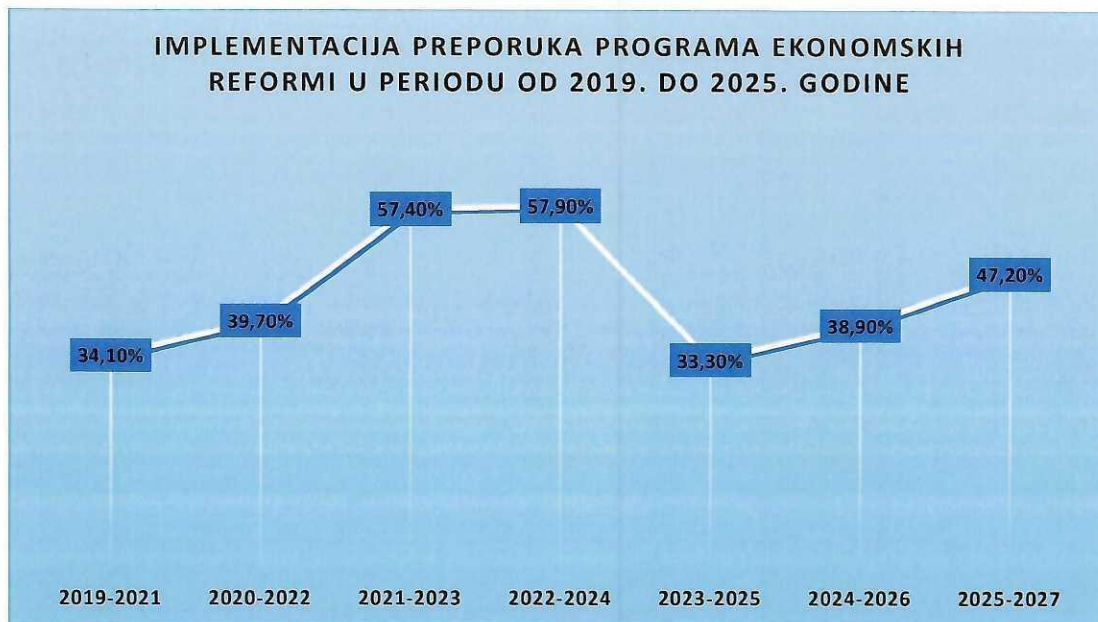
#### Rezime

- **Vlada Crne Gore je 13. januara 2025. godine** podnijela Evropskoj komisiji Program ekonomskih reformi (PER) za period 2025-2027. godine.
- **Crna Gora je implementirala 47,2% preporuka za 2025-2027**, što je napredak u odnosu na prethodne cikluse. Najveći napredak ostvaren je kod preporuka u vezi monetarne politike i nadzor banaka.
- Program pruža **jasnu i konciznu sliku ekonomskih kretanja u prethodnom periodu** i obuhvata sve relevantne podatke koje su bile dostupne u trenutku podnošenja dokumenta.
- **Fiskalni okvir je detaljno razrađen**, u skladu sa navedenim ciljevima politike i usklađen sa makroekonomskim okvirom PER-a.
- **Očekivanja su da će nedavno usvojene mjere politike podstaći rast BDP-a u 2025. godini.** Glavni pokretači rasta u 2024. bili su snažna privatna potrošnja i oporavak investicija, uz procijenjeni rast BDP-a od 3%.
- **Prema osnovnom scenariju PER-a, očekuje se ubrzanje realnog rasta BDP-a na 4,8% u 2025. godini**, uz podršku potrošnje i investicija podstaknutih sprovođenjem programa „Evropa sad 2“.
- **Projekcije za 2026–2027. godinu predviđaju umjereniji rast.**
- **Budžet za 2024. godinu ostvario je rezultate usklađene sa revidiranim ciljem, uz deficit od 3,2% BDP-a, u poređenju sa suficitom iz 2023. godine.**
- **Planovi budžetske konsolidacije za period 2026–2027. godine** zasnivaju se na postepenom smanjenju primarnog deficita, prije svega usled usporavanja tekuće potrošnje, što bi trebalo da dovede do pada učešća rashoda u BDP-u za 2,5 procentnih poena.
- **Udio javnog duga, koji je posljednjih godina značajno opao** djelimično zahvaljujući snažnom nominalnom rastu BDP-a, očekuje se da će pasti na 60,2% BDP-a u 2025. godini.
- **Ostvaren je napredak u digitalizaciji i zelenim politikama.**
- **Reformska agenda ima značajnu finansijsku podršku EU.** PER uključuje simulacije koje procjenjuju srednjoročni uticaj javnih investicija iz Plana rasta EU u iznosu od 200 miliona eura na ključne makroekonomske pokazatelje.
- **Uz pomoć MMF-a**, Crna Gora je započela pripremne aktivnosti na analizi pravnog i regulatornog okvira reforme SOE-a i procjeni fiskalnih rizika.

**Ocjena Evropske komisije o implementaciji preporuka/smjernica politika Programa ekonomskih reformi u periodu od 2019. godine do 2025. godine:**

- **Crna Gora je u PER-u 2025-2027. implementirala 47,2%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2024.
- **Crna Gora je u PER-u 2024-2026. implementirala 38,9%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2023.
- **Crna Gora je u PER-u 2023-2025. implementirala 33,3%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2022.
- **Crna Gora je u PER-u 2022-2024. implementirala 57,9%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz jula 2021.
- **Crna Gora je u PER-u 2021-2023. implementirala 57,4%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2020.
- **Crna Gora je u PER-u 2020-2022. implementirala 39,7%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2019.
- **Crna Gora je u PER-u 2019-2021. implementirala 34,1%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2018.

*Grafik 1: Implementacija preporuka/smjernica politika Programa ekonomskih reformi u periodu od 2019. godine do 2025. godine*



Izvor: Ministarstvo finansija

\*

\* \*

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, Ministarstvo finansija kao koordinator procesa izrade Programa ekonomskih reformi, smatra opravdanim da se nagradi rad članova radnog tima koji su pripremili Program ekonomskih reformi Crne Gore za period 2025-2027. godina. Dodatno, posebno treba imati u vidu da se radi o članovima tima sa dugogodišnjim iskustvom rada na dokumentu, a koji će nastaviti i u narednom periodu rad na ovom značajnom dokumentu.

Za isplatu jednokratne naknade za rad Radne grupe za izradu Programa ekonomskih reformi Crne Gore za period 2025-2027. godina potrebno je izdvajanje u ukupnom iznosu od 9.000,00 eura, sa pripadajućim porezima i doprinosima.

Sredstva će se obezbijediti sa pozicije 4127 (Ostale naknade), Ministarstva finansija.